

An Arbeit fehlt es nicht: die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen.

Streeck, Wolfgang; Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Streeck, W., & Heinze, R. G. (1999). An Arbeit fehlt es nicht: die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen. *Spiegel*, 10. Mai 1999, 38-50. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195223>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

An Arbeit fehlt es nicht

Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen.

Ein Reformprogramm von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze

Das Bündnis für Arbeit steht; nachdem es sogar die Tarifrunde überlebt hat, ist es nun Zeit zu entscheiden, wofür es stehen und wohin es gehen soll. Wenn Bundesregierung und Bündnis ihre Glaubwürdigkeit nicht verlieren wollen, müssen sie bis zum Sommer eine überzeugende Strategie zur Überwindung der Beschäftigungskrise präsentieren. Je länger diese ausbleibt, desto mehr wird das Bündnis für Arbeit als bloße Inszenierung zur Überdeckung politischer Ratlosigkeit oder gar als Selbstbedienungsladen der Interessengruppen erscheinen. Mit seinem Scheitern wird sich das Fenster für eine dreiseitig ausgehandelte Beschäftigungspolitik für lange Zeit, wenn nicht für immer schließen.

DOPPELTE ERBLAST

Die 1998 gewählte Bundesregierung muß mit einer doppelten Erblast fertig werden: einem massiven Beschäftigungsdefizit und einem institutionell fest verankerten Repertoire gescheiterter Methoden zu seiner Bekämpfung. Zurzeit, am Ende des Winters 1998/99, gibt es in Deutschland rund 4,5 Millionen Arbeitslose sowie etwa eine Million Personen in Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; hinzukommen mindestens eine Million potentieller Arbeitnehmer in der „stillen Reserve“. Damit liegt das Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft, das über zwei Jahrzehnte im Großen und Ganzen kontinuierlich gewachsen ist, bei etwa sieben Millionen Arbeitsplätzen.

Was das ererbte Repertoire an Problemlösungen angeht, so bestand der traditionelle Weg der deutschen Arbeitsmarktpolitik, lange Zeit mehr oder weniger einvernehmlich verfolgt von Regierung, Opposition, Arbeitgebern und Gewerkschaften, in einer *Stillegung wachsender Teile des Arbeitsangebots*. In den achtziger und neunziger Jahren ist es dadurch gelungen, die Jahresarbeitszeit von Vollzeitarbeitern zum Teil weit unter das Niveau anderer großer Industrieländer zu senken. Zusätzlich wurden vor allem drei gesellschaftliche Bereiche als Zwischen- und Endlager von Arbeitskraft genutzt, um den Arbeitsmarkt zu entlasten: die Familie, das Bildungssystem und die Alterssicherung. Auch dies geschah mit bemerkenswertem Erfolg: Deutschland hat mit 61,4 Prozent eine der niedrigsten weiblichen Erwerbsquoten außerhalb Südeuropas; das Durchschnittsalter der Studenten bei ihrem ersten Abschluß liegt mittlerweile bei 28,2 Jahren; die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für Qualifizierungsmaßnahmen betragen pro Jahr knapp 20 Milliarden Mark; und die Frühverrentung hat es erlaubt, den industriellen Beschäftigungsabbau der neunziger Jahre ohne Konflikte zu bewältigen. Insgesamt lag die deutsche Erwerbsrate im Jahre 1997 bei 71,1 Prozent, das heißt knapp sechs Prozentpunkte unter der britischen, sieben unter der amerikanischen und mehr als neun unter der dänischen.

So effektiv die verschiedenen Methoden zur Stilllegung von Arbeitskraft gewesen sein mögen, so wenig haben sie verhindern können, daß parallel zu ihrer immer extensiveren Anwendung die Arbeitslosigkeit ständig zugenommen hat. Das heutige Defizit von etwa sieben Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland besteht *trotz* kurzer Arbeits- und langer Ausbildungs- und Studienzeiten, *trotz* einer niedrigen Frauenerwerbsquote und *trotz* umfangreicher Frühverrentung, und der Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung liegt ungeachtet einer künstlich niedrig gehaltenen Erwerbsrate stabil bei über zehn Prozent. Zugleich ist am Ende des Jahrzehnts die Politik der Herausnahme von Arbeitskraft aus dem Arbeitsmarkt an unüberwindliche Grenzen gestoßen; nicht nur ist ihre Fortsetzung wegen wachsender Kosten und zunehmender sozialer Widerstände unmöglich geworden, sondern ihre Nebenfolgen zwingen sogar dazu, ihre Resultate teilweise wieder rückgängig zu machen:

- Die durch Beiträge finanzierten umfangreichen *Frühverrentungen* haben die Lohnnebenkosten erhöht und damit die Beschäftigungskrise, die sie lösen sollten, langfristig verschärft. 1996 lag die Zahl derjenigen, die sich bereits vor Erreichen des normalen Rentenalters im Ruhestand befanden, bei 2,7 Millionen; von diesen galten lediglich 1,2 Millionen als erwerbsunfähig. Die Regierung Kohl hat deshalb in ihren letzten Jahren die Möglichkeiten, Arbeitnehmer frühzeitig in Rente zu schicken, erheblich beschnitten; die neue Regierungsmehrheit hat gewußt, warum sie hier ausnahmsweise den Status quo ante nicht wiederhergestellt hat. Ohnehin verlangen die Gleichstellung von Mann und Frau, der demographische Wandel und die abnehmende Bereitschaft der Jungen, für die vorgezogene Mallorca-Verschickung der Älteren finanziell aufzukommen, nach einer *Verlängerung* der Lebensarbeitszeit. Auch ist damit zu rechnen, daß ältere Menschen sich immer weniger aus dem Erwerbsleben wegsperren lassen werden, auch angesichts unvermeidlich sinkender Renten. In den Vereinigten Staaten wird Zwangspensionierung bereits heute als Gleichstellungs- und Menschenrechtsproblem gesehen.
- Das gegenwärtige Alter beim Abschluß des Studiums kann nicht nur nicht weiter erhöht, sondern muß aus zahlreichen Gründen wieder gesenkt werden. Universitäten, die zum Parken von unerwünschtem Arbeitsangebot zweckentfremdet werden, erfüllen ihre eigentlichen Aufgaben weniger gut, als sie es im Interesse gerade auch der Beschäftigungsfähigkeit der Wirtschaft müßten. Eine Gesellschaft, die ihre begabtesten jungen Mitglieder während ihres gesamten dritten Lebensjahrzehnts von Erwerbsarbeit ausschließt, behindert den Transfer neuen Wissens aus Lehre und Forschung in die Arbeitswelt und beeinträchtigt dadurch die Innovationsfähigkeit ihrer Wirtschaft. Da Universitätsabsolventen mit zunehmendem Alter weniger räumlich mobil werden, produziert die Verlängerung der Ausbildungszeit darüber hinaus kostspielige Arbeitsmarkt-Rigiditäten. Nicht zuletzt ist zu erwarten, daß eine wachsende Anzahl junger Menschen es immer unerträglicher finden wird, ihre besten Jahre in überfüllten Seminarräumen verbringen zu müssen.
- Veränderte Sozialstrukturen und Wertvorstellungen lassen einen Ausschluß der Frauen aus der Erwerbsgesellschaft nicht mehr zu. Bezahlte Erwerbsarbeit ist heute wichtigster Zugang sowohl zu persönlicher Autonomie als auch zu sozialen Bindungen, für Frauen wie für Männer. Ebenso wie in Skandinavien oder den angelsächsischen Ländern werden die Frauen in Deutschland deshalb denselben Zugang zur Erwerbsarbeit verlangen wie die Männer; als Folge wird die Frauen-

erwerbsquote zunehmen. Die vielfältigen Schikanen, die sich die deutsche Gesellschaft ausgedacht hat, um ihre Frauen in den Familienturm zu sperren – von der 630-Mark-Falle über das Ehegattensplitting bis zu den Ladenschlusszeiten und der Weigerung, zuverlässige Ganztagschulen einzurichten –, werden immer weniger hingenommen werden.

ABSCHIED VON ALTEM DENKEN

Das in der Bundesrepublik über lange Jahre entwickelte defensive Instrumentarium zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt ist zum Teil des Problems geworden, das es einmal lösen sollte. Dies macht eine grundlegende Neubestimmung auch der *Ziele* der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unumgänglich. Den sieben Millionen, die heute Zugang zum Arbeitsmarkt suchen, kann nur durch eine konsequente Politik der *Erhöhung des Beschäftigungsniveaus* geholfen werden. Deren Erfolgskriterium *kann nicht die Arbeitslosen-, sondern muß die Erwerbsquote sein*. Eine an der Arbeitslosenquote orientierte Beschäftigungspolitik unterliegt der Dauerversuchung, Erfolge mit defensiven Mitteln oder gar mit statistischen Manipulationen erzielen zu wollen. (Wenn wir beispielsweise die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, wie wir eigentlich müßten, als arbeitslos zählten, hätten wir fünfeinhalb statt viereinhalb Millionen Arbeitslose.) Mehr noch, sie neigt dazu, sich vor den sogenannten „Attraktionseffekten“ einer Expansion von Beschäftigung zu fürchten, also davor, daß ein Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten Personen, vor allem Frauen, aus der „stillen Reserve“ hervorlocken könnte, die sich dann arbeitslos melden und „die Statistik verschlechtern“. Der Bundesregierung und dem Bündnis für Arbeit ist schon deshalb dringend zu raten, ihre Politik an der Erwerbs- und nicht an der Arbeitslosenquote zu messen.

Grundsätzlich erfordert die notwendig gewordene Wende in der Beschäftigungspolitik einen radikalen Abschied von der in Deutschland, und wohl nur noch dort, verbreiteten Vorstellung einer technologisch oder wirtschaftlich begrenzten oder gar schrumpfenden *Menge verfügbarer Erwerbsarbeit* („lump-of-labor“-Theorie). 1997 lag die italienische Erwerbsquote bei 58,3 Prozent, die französische bei 67,5 und die deutsche bei 71,1. Dagegen betrug die Erwerbsquote in Kanada 76,0, in Großbritannien 77,4, in den USA 79,6 und in Dänemark 80,5 Prozent. Derartige Unterschiede zwischen wirtschaftlich ähnlich entwickelten Ländern sind mit der Vorstellung einer von universell wirksamen Faktoren begrenzten „Menge“ an Erwerbsarbeit nicht vereinbar; wenn es eine solche Mengenbegrenzung überhaupt gibt, so läßt sie jedenfalls *politisch gestaltbarer Variation* sehr weiten Raum. Dies gilt auch im Zeitablauf. Während die Mengentheorie der Erwerbsarbeit suggeriert, daß der „Arbeitsvorrat“ der Industriegesellschaften immer weiter zurückgeht, stieg die holländische Erwerbsquote zwischen 1985 und 1997 von dem „italienischen“ Niveau von 58,6 Prozent auf 72,6 Prozent, also um vierzehn Prozentpunkte innerhalb von zwölf Jahren.

Wie bankrott die Arbeitsmengentheorie ist, zeigt sich im übrigen daran, daß unter den OECD-Ländern, und noch stärker unter den G7, eine deutlich *negative* Beziehung zwischen Erwerbsquote und Arbeitslosigkeit besteht. In Ländern, deren Erwerbsquote niedrig ist, ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung, der arbeitslos ist, in der Regel nicht niedrig – wie man erwarten müßte, wenn die Prämissen unserer bisherigen Stilllegungspolitik stimmten –, sondern im Gegenteil hoch. Länder mit hoher Erwerbsquote, wie Australien, Kanada, Großbritannien, die USA, Dänemark, Japan, Norwegen und die Schweiz, haben dagegen erheblich niedrigere Arbeitslosenquoten als wir. Die Erklärung ist, daß

eine Politik, die mit welchen Mitteln auch immer den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, dadurch nicht nur wie beabsichtigt die Erwerbsbevölkerung klein hält, sondern zugleich unbeabsichtigt den Zugang auch dieser klein gehaltenen Erwerbsbevölkerung zu Beschäftigung erschwert; die Folge ist hohe Arbeitslosigkeit. Daß es in einem Land wie Deutschland nicht „an Arbeit fehlt“, wird auch daran deutlich, daß hier vor der Reform der 630-Mark-Regelung zwischen zwei und vier Millionen sogenannte „geringfügige Beschäftigungsverhältnisse“ bestanden, also Beschäftigungsverhältnisse zweiter Klasse außerhalb des regulären Beschäftigungssystems, und daß nach kompetenten Schätzungen der Anteil der Schwarzarbeit am deutschen Bruttoinlandsprodukt im ablaufenden Jahrzehnt auf nicht weniger als fünfzehn Prozent gewachsen ist.

VORBILD NIEDERLANDE

Die Vorstellung einer begrenzten Menge verfügbarer Erwerbsarbeit ist eine Illusion, in der sich die Struktur unserer Institutionen ebenso widerspiegelt wie die mit ihr bedienten Interessen. Seit den siebziger Jahren hat die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine für Deutschland charakteristische Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses verteidigt, die unter anderem durch hohe Löhne bei geringer Lohnspreizung zwischen Individuen, Unternehmen und Sektoren, lange Beschäftigungsdauer, eine weitgehende Abkoppelung von Lohn und Beschäftigung von der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, umfängliche, an das Beschäftigungsverhältnis angeschlossene Ansprüche auf soziale Sicherung sowie eine vielfältige Privilegierung qualifizierter Berufsarbeit gekennzeichnet ist. Angepaßt war dieses Beschäftigungsmodell an die Bedingungen und Möglichkeiten der industriellen Großunternehmen mit oligopolistischer Marktstellung, wie sie für die „fordistische“ Phase der Wirtschaftsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg charakteristisch waren. Mit fortschreitendem Strukturwandel konnten diese aber nur noch einen immer kleiner werdenden Teil des Arbeitsangebots aufnehmen. Um Konflikte zu vermeiden, nutzte die Politik die zunächst noch vorhandenen Umverteilungsspielräume, um die wachsende Zahl derjenigen, die in das industriegesellschaftliche „Normalarbeitsverhältnis“ nicht mehr hineinpaßten, materiell abzufinden. Die Kosten hierfür wurden vor allem den verbleibenden Beschäftigungsverhältnissen aufgebürdet; zugleich wurden die aus diesen erwachsenden Ansprüche weiter ausgebaut. Unvermeidliche Folge war, daß eine ursprünglich *inklusive* Institution, durch die in den Aufbaujahren die Arbeitnehmerschaft in die soziale Marktwirtschaft und die entstehende Wohlstandsgesellschaft integriert worden war, immer kostspieliger und damit *exklusiver* wurde.

In der langen Stagnation der Ära Kohl und Blüm ist versäumt worden, unser Beschäftigungssystem auf den Übergang zu einer reifen Dienstleistungsgesellschaft einzustellen. Die säkular zunehmende Arbeitslosigkeit wurde unter Einsatz immer größerer finanzieller Mittel politisch neutralisiert. Zugleich entstand unter den Augen von Regierung und Sozialpartnern ein Arbeitsverhältnis *de luxe*, das dem schwindenden Teil der Bevölkerung, der zu ihm Zugang hatte, ein hohes Maß an Sicherheit und interner Gleichheit garantierte, dessen Verteidigung aber eine wachsende Kluft zu einer von ihm ausgeschlossenen, immer größer werdenden „Überschußbevölkerung“ von Arbeitslosen, Frühverrenteten, geringfügig Beschäftigten, Frauen, Jungen und Alten usw. zur Folge hatte, deren wirtschaftliche und soziale Unsicherheit ständig zunahm. Die alte Bundesregierung hat die Spaltung unserer Gesellschaft und die Dualisierung ihrer Ökonomie, die unserer niedrigen Erwerbsquote und hohen Arbeitslosigkeit eigentlich zugrunde liegen, und die Verteidigung des Normalarbeitsverhältnis-

ses durch seine soziale Schließung insgesamt schweigend hingenommen. Gegenüber diesem Bruch der Solidarität verblaßt die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall um einen Urlaubstag pro Woche ins Unbedeutende. Geholfen hat der alten Bundesregierung allerdings das Gerede von der Begrenztheit der Menge an verfügbarer Erwerbsarbeit, das lange Zeit die hausgemachte Schließung unserer Arbeitsmärkte ideologisch verschleiert hat.

Aufgabe einer von Bundesregierung und Bündnis einzuleitenden neuen Beschäftigungspolitik wäre, das Beschäftigungssystem durch Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen zu *öffnen* und das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Dies erfordert unter anderem, daß die Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses stärker auf die Bedürfnisse kleiner und neuer Unternehmen eingestellt wird, auf differenzierte Wettbewerbs- und Ertragslagen, auf neuartige Rationalisierungszwänge, verminderte Umverteilungsspielräume, veränderte Autoritätsstrukturen am Arbeitsplatz, neue Formen und Methoden der Arbeitsmotivation, neuartige Qualifikationsanforderungen, einen häufigeren Arbeitsplatzwechsel usw. Als realistisches operatives Ziel könnte das Bündnis sich eine laufende Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr, nach holländischem Beispiel, vornehmen. Schon bei einer Steigerung um fünf Prozentpunkte, also ein kanadisches Niveau, wären im übrigen die meisten aktuellen Finanzierungsprobleme unserer Systeme der sozialen Sicherung lösbar, wenn nicht bereits gelöst.

Wie eine *modernisierende Runderneuerung* des in der Nachkriegsperiode entstandenen Beschäftigungssystems und seine Anpassung an die Dienstleistungsgesellschaft aussehen kann, haben uns mehrere europäische Länder vorgemacht. Dort ist es gelungen, einer wachsenden Zahl von Frauen, Jungen und Alten neuen Zugang zu bezahlter Erwerbsarbeit zu verschaffen, ohne daß dabei das „Rheinland“ des sozial und solidarisch regulierten Kapitalismus kontinentaleuropäischer Prägung verlassen werden mußte. In den Niederlanden besteht heute, nach anderthalb Jahrzehnten gemeinsamer Mobilisierung guten Willens und politischer Phantasie und ohne nennenswerten Anstieg der Ungleichheit der Einkommen, wieder Vollbeschäftigung – bei weiterhin wachsender Erwerbsbeteiligung, zunehmender Arbeitszeit der Teilzeitarbeiter und, unter anderem, der Entstehung von Zeitarbeitsfirmen, die sich auf die Vermittlung von Arbeitskräften über 65 Jahre spezialisieren, die sich noch nicht in den Ruhestand abschieben lassen wollen.

Der von Teilen der Bundesregierung und der SPD nach dem Regierungswechsel vertretene Vulgär-„Keynesianismus“ war geeignet – und möglicherweise dazu konzipiert –, den Verteidigern der deutschen Hochpreisversion des Normalarbeitsverhältnisses zu suggerieren, daß eine neue Geld- oder gar eine aggressivere Lohnpolitik ihnen die Anstrengungen und Risiken eines institutionellen Umbaus ersparen könnten. Mit dem Rücktritt des Finanzministers und Parteivorsitzenden ist dieser Hoffnung endgültig, glücklicherweise schon vor Eintritt bleibender Schäden, der Boden entzogen worden. Das politische Scheitern der „Nachfragetheorie“ lenkt die Aufmerksamkeit zurück auf die institutionellen Reformen, ohne die unser Beschäftigungssystem nicht wieder inklusiv werden kann. Dabei muß nicht geleugnet werden, daß positive Beschäftigungseffekte auch von einer Stärkung der Binnennachfrage ausgehen können. Allerdings wird deren Ausmaß davon abhängen, wie weit die institutionellen Reformen vorangekommen sind. Im übrigen würden stellen sofort nach „Abkassieren“ der Beschäftigungsdividende etwa einer Zinssenkung die Strukturfragen erneut und in derselben Schärfe

wie vorher. Das niederländische Beispiel zeigt zudem, daß eine Belebung der Konsumnachfrage viel wirkungsvoller als durch eine einmalige Lohnerhöhung – noch dazu eine mit wahrscheinlich negativen Beschäftigungswirkungen – durch eine kontinuierlich wachsende Erwerbsquote und zuverlässig verbesserte längerfristige Beschäftigungsaussichten für die Arbeitnehmer und ihre Familien erreicht werden kann.

Im Folgenden wollen wir zunächst genauer darstellen, wo die Beschäftigungspotentiale liegen, von deren Nutzung wir uns die Lösung der deutschen Arbeitsmarktkrise versprechen. Im Anschluß daran werden wir auf einige der Instrumente eingehen, derer sich eine neue Beschäftigungspolitik bedienen muß und kann.

DIENTSTLEISTUNGEN SCHAFFEN JOBS

Alle entwickelten Industriegesellschaften haben in den letzten Jahren neue Beschäftigung fast ausschließlich im Dienstleistungssektor aufbauen können. Dies gilt auch für Deutschland. Von Mitte der siebziger bis Mitte der neunziger Jahre sind in der "alten" Bundesrepublik etwa sechs Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in Dienstleistungsbereich entstanden. Neben den *unternehmensbezogenen* haben sich vor allem die *personenbezogenen* Dienste – Sport und Freizeit sowie Sozial- Gesundheits- und Bildungswesen – zu einem wichtigen Beschäftigungsfeld entwickelt. Generell haben *Beratungsdienstleistungen* nicht nur in der Wirtschaft (Finanzen, Recht, Qualifizierung), sondern in allen Lebensbereichen zugenommen.

- Der Anteil der *sozialen Dienste* an der Gesamtbeschäftigung liegt heute bei 15,7 Prozent. Rund die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im sozialen Sektor stellt das Gesundheitswesen. Mit einem Beschäftigungswachstum von 63,2 Prozent in den letzten fünfzehn Jahren übertrifft der Gesundheitssektor mit Abstand die Zuwächse "harter" Wirtschaftsbereiche wie der Industrie oder der distributiven Dienste. Noch höhere Wachstumsraten finden sich bei Kinder- und Altenheimen, im Bildungsbereich sowie im Verwaltungsapparat der Wohlfahrtsorganisationen, Verbände und Parteien.
- Im deutschen *Freizeitsektor* sind derzeit, einschließlich der Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen und geringfügig Beschäftigten, etwa fünf Millionen Personen beschäftigt, von denen 1,8 Millionen sozialversicherungspflichtig sind. Dies sind etwa 150.000 Personen mehr als 1980, was einem Beschäftigungswachstum von 8,9 Prozent entspricht.

Der wachsende Bedarf an personenbezogenen Dienstleistungen hat strukturelle Ursachen, die erwarten lassen, daß Nachfrage und Beschäftigung auch in Zukunft weiter zunehmen werden:

- Wichtigste Antriebskräfte für das Wachstum der *sozialen Dienste* sind die demographische Entwicklung und die schleichende Erosion primärer sozialer Netzwerke. Die Zahl der älteren Menschen, und insbesondere der Anteil der "Hochbetagten" an diesen, werden weiter steigen. Dies erhöht den Bedarf nach Pflege und Betreuung. Bislang wurden diese Leistungen vorwiegend von Frauen im familiären Rahmen erbracht. Durch die steigende Erwerbstätigkeit entsteht jedoch eine Lücke, die durch professionelle Pflegeangebote geschlossen werden muß. Dabei wird vor allem die Langzeitpflege an Bedeutung zunehmen. Die Erosion der "klassischen" Familienformen und die Zunahme der Zahl der Alleinlebenden und Alleinerziehenden erfordert außerdem einen Ausbau auch haushaltsbezogener und kinderbetreuender Dienste.

- Im *Gesundheitssektor* sind es vor allem die sogenannten Zivilisationskrankheiten – wie Allergien, Krebs, Herz-Kreislaufkrankungen und altersspezifische Krankheiten –, die den Bedarf an Dienstleistungen erhöhen. Sie verlaufen häufig chronisch und erfordern daher nicht nur kontinuierliche medizinische Behandlung, sondern auch Beratung in Bezug auf die individuelle Lebensgestaltung. Gleichzeitig wächst der Bedarf an Präventionsleistungen. Immer mehr Patienten zeigen außerdem Interesse an Alternativmedizin, wobei in erster Linie ergänzende Angebote und Kombinationen traditioneller und alternativer Behandlungselemente gewünscht werden. Bedarfssteigerungen im Gesundheitssektor werden außerdem durch die Entwicklung von "Zukunftstechnologien" ausgelöst, die die diagnostischen und therapeutischen Möglichkeiten ausweiten. Hierzu zählen Bio- und Medizintechnologie, Umwelttechnologie sowie Innovationen im Bereich der neuen Medien.
- *Freizeitdienste* haben vor allem durch die sinkende Arbeitszeit und die steigenden verfügbaren Einkommen an Bedeutung gewonnen. Seit 1950 hat sich die werktägliche Freizeit auf 4,1 Stunden nahezu verdreifacht, während der Reallohn um mehr als das Vierfache gestiegen ist. Während Freizeit früher als Regenerationszeit galt, ist sie heute zunehmend Lebensmittelpunkt und Sphäre der Selbstverwirklichung, die oft wichtiger ist als Familie, Religion und Beruf. Ebenfalls bedarfssteigernd ist die Demokratisierung des Freizeitkonsums: so wie der Besuch eines Fußballspiels auch über die Mittelschicht hinaus hoffähig geworden ist, hat sich die „hohe“ Kultur neuen Schichten jenseits des Bildungsbürgertums geöffnet. Begünstigt wird die Freizeitwirtschaft außerdem durch die wachsende Anzahl von Alleinlebenden sowie durch die Reisefreudigkeit der deutschen Bevölkerung, wo der Trend von einer Urlaubsreise pro Jahr zu mehreren Kurz- und Städtereisen geht.

So beeindruckend jedoch der deutsche Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor erscheinen mag, so sehr bleibt er hinter dem anderer Länder zurück. Vergleicht man die Zahl der Beschäftigten pro tausend Einwohner, so ergibt sich für Deutschland gegenüber den USA ein Beschäftigungsdefizit von 1,7 Arbeitsplätzen Millionen bei den *distributiven* Diensten (Handel, Instandhaltung, Verkehr usw.), 2,1 Millionen bei den vorwiegend *wirtschaftsbezogenen* Diensten (Kredit, Versicherung, Beratung, Planung usw.), 1,9 Millionen bei den *freizeitbezogenen* Dienstleistungen (Gastgewerbe, Kultur, Sport, Erholung), 1,3 Millionen im *Bildungs- und Ausbildungswesen* und 1,1 Millionen im *Gesundheitswesen*. Es trifft zu, daß bei uns, anders als in den USA, viele distributive und wirtschaftsbezogene Dienstleistungen der Industrie zugerechnet werden. Aber selbst wenn man das hier anzunehmende zusätzliche Beschäftigungspotential vorsichtshalber halbiert, ergeben sich rechnerisch bis zu sechs Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten, die aufgrund des verspäteten deutschen Übergangs zur Dienstleistungsgesellschaft ungenutzt bleiben.

Die Gründe für das Zurückbleiben des Dienstleistungssektors in Deutschland sind vor allem institutioneller Art – und damit grundsätzlich beeinflussbar. Im Gesundheits- und Bildungsbereich, die in Deutschland anders als in den USA staatlich oder staatsnah organisiert sind, ist die Nachfrage politisch begrenzt; da sie überwiegend über die öffentlichen Haushalte ausgeübt wird, die nicht weiter wachsen können, können auch Angebot und Beschäftigung nur langsam zunehmen. Beschäftigungszuwächse, wie sie in einer reichen Gesellschaft gerade in diesen beiden Sektoren eigentlich zu erwarten

ten wären, hängen davon ab, in welchem Maße wir uns bereit finden, private Nachfrage nach Gesundheits- und Ausbildungsleistungen zu mobilisieren. Dies wiederum können wir nur dann, wenn Wege gefunden werden, trotz wachsender „Privatisierung“ der beiden Sektoren allen Bürger grundsätzlich gleichen Zugang zu ihren Leistungen zu sichern. In anderen Bereichen, vor allem bei den distributiven und freizeitbezogenen Diensten, deren Märkte in hohem Maße preiselastisch sind und deren Leistungen personalintensiv und auf niedrigem Produktivitätsniveau erbracht werden, ist Beschäftigungswachstum nur dann möglich, wenn Arbeitskosten und Löhne im Vergleich zur Industrie niedrig sind und sein können und die Belastung durch Steuern und Abgaben gering bleibt.

Das eigentliche Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft liegt nicht im industriellen Sektor und nicht in erster Linie bei den hochqualifizierten Dienstleistungen, sondern im Bereich niedrigproduktiver Dienstleistungsarbeit. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie steht außer Zweifel; sie hat auch im großen und ganzen kein Lohnkostenproblem. So gut sie sich aber auf den Weltmärkten behauptet, so wenig wird sie die wachsende Zahl derjenigen aufnehmen können, die heute Beschäftigung suchen und in Zukunft suchen werden. Dasselbe gilt für die industrienahen Dienstleistungen, deren Wachstum von den bestehenden Institutionen insgesamt nicht behindert wird – auch wenn hier noch manches besser werden könnte. Die wirklichen Schwierigkeiten bestehen dort, wo es um die Expansion geringproduktiver Beschäftigung geht, deren Entlohnung notwendigerweise ebenfalls niedrig sein muß. Beschäftigungspolitisch erfolgreichere Länder unterscheiden sich von uns vor allem dadurch, daß sie sich viel schneller als wir dazu haben durchringen können, die hier bestehenden Beschäftigungspotentiale zu nutzen. Das hoch anspruchsvolle Regulierungsmodell, das wir über die Jahre für unseren industriellen Kernbereich entwickelt haben, favorisiert Beschäftigung letztlich nur dann, wenn sie als hochqualifizierte, hochproduktive und hoch entlohnte Beschäftigung stattfindet. Dem entspricht die Fixierung der beschäftigungspolitischen Debatte auf Instrumente wie berufliche Qualifizierung, mit deren Hilfe Außenseitern doch noch der Sprung über die hohen Produktivitätsschwelle ermöglicht werden soll, die wir vor den Eintritt in Erwerbstätigkeit aufgebaut haben.

Das deutsche Modell der Industriegesellschaft war und ist ein Erfolgsmodell; im industriellen Kernbereich ist Deutschland noch immer weltweit das wettbewerbsfähigste Land. Das deutsche *Beschäftigungsmodell* ist Teil der einzigartigen Erfolgsgeschichte der deutschen Industriegesellschaft; mehr als alles andere erklärt dies, warum seine Anpassung an neue Verhältnisse auf so starken Widerstand stößt. In der Tat gibt es auch keinen Grund, warum qualifizierte Berufsarbeit, Flächentarif, Kündigungsschutz usw. nicht weiterhin, bei zeitgerechter Weiterentwicklung, den industriellen Kernsektor prägen sollten – auch wenn dieser, wie selbst in Deutschland nicht anders möglich, immer kleiner werden wird. Was das industrielle Beschäftigungsmodell allerdings nicht mehr beanspruchen kann, ist seine universelle Geltung für die Gesellschaft als ganze. Versuche, es dem unter und neben ihm, und teilweise gegen es, wachsenden Dienstleistungssektor aufzuzwingen, schaden nicht nur der Beschäftigung, sondern stoßen zunehmend auf politischen Widerstand. Dienstleistungen brauchen, so zeigen uns die Erfahrungen anderer Länder, ein anderes Arbeitsregime als die Industrie: andere Arbeitszeiten, andere Entlohnungsformen, ein anderes Verhältnis von externen und internen Arbeitsmärkten, andere Qualifizierungseinrichtungen, andere Formen der sozialen Sicherung. Und nicht zuletzt verlangt ihr Wachstum eine Wirtschaftspolitik, die sich an den Bedürfnissen kleiner, gerade erst

gegründeter oder noch zu gründender, oft am Rande der Lebensfähigkeit sich durchbeißender Unternehmen orientiert. Anders als bei den Industriegiganten der Vergangenheit können Staat und Gewerkschaften diesen nur zum eigenen Schaden Löhne und Abgaben abverlangen, die konstruiert sind, als handele es sich um Strafgebühren für die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft.

Letzten Endes aber erfordert die Öffnung von Wirtschaft und Gesellschaft für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor ein Überdenken von *Gerechtigkeitsvorstellungen*, die aus der Industriegesellschaft und der Vollbeschäftigungswirtschaft der Nachkriegszeit stammen. Hauptproblem sozialer Gerechtigkeit ist heute nicht mehr, oder doch nicht mehr in erster Linie, die Ungleichheit zwischen Automobilarbeiter und Kellner, sondern die zwischen beiden auf der einen und dem Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger oder „stillen Reservisten“ auf der anderen Seite. Die wichtigste soziale Differenz, die redistributive Politik am stärksten herausfordert, ist nicht die zwischen verschiedenen Arbeitslöhnen, sondern die zwischen der Arbeitslohn und Sozialhilfe – zwischen denen, die in unserem immer exklusiver werdenden Beschäftigungs- und sozialen Sicherungssystem Platz gefunden haben, und denen, die nicht mehr hineinkommen. Wenn die industriegesellschaftliche Verteidigung der Gleichheit zwischen den Beschäftigten verschiedener Unternehmen oder Branchen zur Zutrittsschranke für die Beschäftigungslosen geworden ist, ist die Zeit gekommen, das Feld zu räumen. Wenn gleicher Zugang aller zu Erwerbsarbeit auch davon abhängt, daß das gesellschaftliche Regelwerk das Zustandekommen von Beschäftigung in niedrig produktiven und entsprechend gering entlohnenden Dienstleistungen nicht behindert, dann ist es ein Gebot der sozialen Fairneß, daß wir es gründlich überarbeiten.

NEUE KRÄFTE MOBILISIEREN

Die beschäftigungspolitische Wende hin zu einer Expansion des Dienstleistungssektors ist mit dem Instrumentarium der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ nicht zu bewältigen. Die Aufwendungen für diese sind zusammen mit der Arbeitslosigkeit gewachsen; im laufenden Jahr liegen sie bei 41 Milliarden DM. Die Zahl und Vielfalt der damit finanzierten „Programme“ müssen international keinen Vergleich scheuen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat 85.000 Beschäftigte, die das immer weiter wachsende Arsenal von Sonderprogrammen, Modellversuchen und Fördermaßnahmen verwalten, das alles enthält, was gut und vor allem teuer ist. Sieht man allerdings von der runden Million Arbeitsuchender ab, die in Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geparkt sind, gibt es schlechthin keine Möglichkeit zu sagen, ob und um wieviel die Arbeitslosigkeit ohne Arbeitsmarktpolitik größer wäre.

Das Establishment der Arbeitsmarktpolitik hält an der Hoffnung fest, durch weitere Verbesserung laufender Programme, durch noch gezieltere Maßnahmen für Problem- und Sondergruppen, durch neue regionale oder kommunale „Modellversuche“ und vor allem durch Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel irgendwann doch noch eine Wende am Arbeitsmarkt schaffen zu können. Die deutschen Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen gehören allerdings schon jetzt zu den höchsten in der Welt. Ohne eine Expansion des Arbeitsmarkts können sie nur dann etwas bewirken, wenn unter Einsatz weiterer öffentlicher Mittel andere, vor allem Ältere, zugunsten der Klienten von Qualifizierungsmaßnahmen aus dem Markt genommen werden. Im übrigen ist der gewachsene Bestand an Programmen und Maßnahmen mittlerweile so groß und komplex, daß auch die kompetentesten An- und Umbauversuche Gefahr laufen, „am Boden“, wo sie ihre Wirkung zeigen sollen, unbemerkt zu bleiben.

„Small differences make bad policy“ (Robert Solow). Dass durch ein oder zwei weitere oder durch verbesserte Feinsteuerung bestehender Programme ein quantitativ und vor allem auch politisch spürbarer Beitrag zur Lösung des gigantischen Beschäftigungsproblems der deutschen Volkswirtschaft geleistet werden könnte, kann niemand ernsthaft glauben. In Deutschland, wo Politiker oft das Bedürfnis haben, von der Bürokratie als „Experten“ anerkannt zu werden, fallen Forderungen nach einer „Bündelung verschiedener beschäftigungspolitischer Maßnahmen“ auf einen aufnahmebereiten Boden. Das Problem ist aber, daß jenseits eines bestimmten Komplexitätsniveaus marginale Veränderungen weder im Politikvollzug noch von den Politikadressaten wahr- oder doch ernst genommen werden. Das Schicksal der ungezählten „Modellversuche“, die zu nicht mehr geführt haben als zu in den Akten verbleichenden „Evaluationsberichten“, spricht eine beredte Sprache.

Nur ein als solcher darstellbarer Paradigmenwechsel hat in einer Situation wie der deutschen Beschäftigungskrise eine Chance, wirksam zu werden. Eine expansive Beschäftigungsstrategie muß zusätzlich zur aktiven Arbeitsmarktpolitik neue Kräfte mobilisieren, die mit dieser notfalls auch in Konkurrenz treten können. Staat und Selbstverwaltung müssen durch die *Dynamik des Marktes* ergänzt werden – nicht zuletzt, um in bürokratischer Routine erstarrte Behörden, leerlaufende Programme und resignierte Individuen neu in Schwung zu bringen. Statt immer komplizierterer Direktinterventionen muß eine neue Beschäftigungspolitik vor allem neue, einfache, leicht verständliche Rahmenbedingungen für selbst-interessiertes Handeln schaffen, unter denen private Initiative auch im Arbeitsmarkt zum allgemeinen Nutzen beitragen kann. Das wichtigste Instrument einer neuen Arbeitsmarktpolitik im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft ist – der Markt.

Auch die Denkweisen müssen sich ändern. Ebenso wie in anderen Ländern muß die Arbeitsmarktpolitik lernen, ihren Klienten mehr zuzutrauen. Nicht alle Langzeitarbeitslosen könnten wieder arbeiten. Aber wie die Erwerbsraten anderer europäischer Länder ebenso zeigen wie deren vergleichsweise niedriger Anteil an Langzeitarbeitslosen, wären viel mehr von ihnen in der Lage, wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen, als uns die Betreuermentalität der Maßnahmeträger glauben machen will. Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner, auch deshalb, weil die wichtigste Voraussetzung dafür, einen besseren Arbeitsplatz zu finden, darin besteht, erst einmal überhaupt einen zu haben. Auch neigen Menschen dazu, sich in Abhängigkeit und Randständigkeit einzurichten, wenn ihnen die Erfahrung vorenthalten wird, daß sie für sich selbst sorgen können. In unseren nordwesteuropäischen Nachbarländern weiß man längst, daß es zu den Solidaritätspflichten der Gemeinschaft gehört, ihre Mitglieder nicht vor Marktzwängen zu schützen, die sie dazu bewegen könnten, sich noch einmal aufzuraffen.

Wie läßt sich die Öffnung unseres Arbeitsmarktes für zusätzliche Beschäftigung im Dienstleistungssektor erreichen? Die Bausteine einer expansiven Beschäftigungsstrategie liegen längst bereit; was in Deutschland bisher gefehlt hat, war die Bereitschaft, von ihnen Gebrauch zu machen.

1. Zwischen dem Niveau der Beschäftigung im privaten Dienstleistungssektor und dem Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Lohnspreizung besteht im internationalen Vergleich ein eindeutiger Zusammenhang. Deshalb ist eine an der Produktivität orientierte Lohnfindung einer Beschäftigungsexpansion im Dienstleistungssektor dann schädlich, wenn als Leitgröße die *nationale Durchschnittsproduktivität* oder gar, wie in Deutschland, die Produktivität der Metall- und Elektroindustrie

gewählt wird. Mit der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und der Internationalisierung des Wettbewerbs hat der nationale Durchschnitt als allgemeine Orientierungsgröße der Lohnpolitik ausgedient; in fast allen europäischen Ländern werden deshalb bei der Lohnfindung inter- und intrasektorale Produktivitätsunterschiede zunehmend berücksichtigt. Damit verlieren zwar die Exportindustrien die Möglichkeit, ihre relativ hohe Zahlungsfähigkeit hinter der niedrigeren Produktivität des Dienstleistungssektors zu verstecken. Zugleich aber entstehen Spielräume für zusätzliche Beschäftigung in preiselastischen einfachen Dienstleistungen.

2. Ein eher noch stärkerer – negativer – statistischer Zusammenhang besteht zwischen der Höhe der auf den Lohn erhobenen Sozialabgaben und dem Niveau der Beschäftigung in der Privatwirtschaft, und vor allem in der Produktion einfacher Dienstleistungen: je höher die auf Arbeit zu leistenden Abgaben, desto niedriger die Beschäftigung dort, wo heute allein ein nennenswerter Beschäftigungsaufbau möglich wäre. Und Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten gesetzlichen Lohnnebenkosten. Die Teilnehmer am Bündnis für Arbeit haben sich deshalb schon bei ihrem ersten Zusammentreffen am 7. Dezember 1998 auf eine weitere Senkung der Lohnnebenkosten geeinigt. Umso unverständlicher erscheint es, daß sich die Entlastungsdebatte in letzter Zeit ausschließlich auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer konzentriert. Im internationalen Vergleich ist die Abgabenbelastung der deutschen Wirtschaft erst dann wirklich hoch, wenn man die Sozialbeiträge einrechnet; und alles spricht dafür, daß mit einer Senkung der Sozialbeiträge ungleich größere Beschäftigungseffekte erzielt werden können als mit einer Steuersenkung. Nicht zuletzt begünstigt eine Senkung der Lohnnebenkosten den arbeitsintensiven Dienstleistungssektor gegenüber der kapitalintensiven Industrie, deren Großunternehmen auch im günstigsten Fall mittel- und langfristig Beschäftigung abbauen werden, während sowohl in den personenbezogenen Dienstleistungen als auch den wirtschaftsbezogenen und distributiven Diensten noch Beschäftigungspotentiale stecken.
3. Am beschäftigungswirksamsten wäre eine Senkung der Lohnnebenkosten freilich, wenn sie nicht global stattfände, sondern sich auf das untere Ende des Arbeitsmarktes konzentrierte. Es gibt keinen vernünftigen Zweifel, daß der Ertrag der Ökosteuer beschäftigungspolitisch besser angelegt gewesen wäre, wenn man ihn, statt zu einer globalen Senkung der Beiträge für alle, zur verstärkten Entlastung niedriger Einkommen eingesetzt hätte („klotzen statt kleckern“). Damit wäre bei den Sozialbeiträgen, ähnlich wie bei den Steuern, eine Art Freibetrag entstanden, jenseits dessen der Beitrag allmählich auf das Normalniveau hätte steigen können. Wenn die ohnehin geplante nächste Senkung der Lohnnebenkosten so ausgestaltet würde, ergäbe sich nicht nur eine sozialpolitisch wünschenswerte Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen, sondern auch eine beschäftigungspolitisch wünschenswerte Begünstigung arbeitsintensiver Dienstleistungsbereiche mit Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer. Der allgemeine Charakter einer solchen Maßnahme, insbesondere im Vergleich zum sogenannten „Kombilohn“, würde einen Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors fördern. Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts würde bei niedrigen Bruttolöhnen der Abstand zwischen Brutto und Netto abnehmen, während er zwischen dem Nettolohn und dem Sozialhilfeniveau wachsen würde, und zwar ohne Senkung der Sozialhilfe. Die komplizierte 630-Mark-Regelung würde aufgesogen: ihre erhaltens-

werten Elemente würden auf einen weiten Bereich von Arbeitsplätzen ausgeweitet, während ihre vielfältigen Fehlanreize verschwänden. Es ist kein Wunder, daß im europäischen Ausland zunehmend mit derartigen Lösungen experimentiert wird, obwohl dort die Lohnnebenkosten meist weit unter den deutschen liegen.

4. Wie internationale Vergleiche weiterhin zeigen, haben hohe Konsumsteuern negative Auswirkungen auf die Beschäftigung im Bereich preiselastischer einfacher Dienstleistungen. Eine Umlegung der Finanzierung der sozialen Sicherung von Lohnnebenkosten auf die Mehrwertsteuer ist deshalb nicht ohne weiteres beschäftigungsfördernd. Möglich wäre aber ein gespaltener Mehrwertsteuersatz, der einfache Dienstleistungen weniger belastet als exportfähige Güter, auf deren Wettbewerbsfähigkeit die Mehrwertsteuer keinen Einfluß hat. Auch dies liefe auf eine Umverteilung vom industriellen zum Dienstleistungssektor hinaus, wobei die positiven Beschäftigungseffekte in Gestalt allgemein sinkender Lohnnebenkosten freilich auch der Industrie zugute kämen.
5. Eine beschäftigungsfreundliche Steuerreform müßte insgesamt zu einem Steuersystem führen, das vor allem noch nicht existierende, erst zu gründende und notwendigerweise zunächst kleine Firmen begünstigt. Auch diese werden überwiegend der Dienstleistungswirtschaft angehören. Gerade für sie ist eine Entlastung bei den Sozialabgaben wichtiger als bei den Gewinnsteuern, ebenso wie für sie fast alles davon abhängt, daß ihre Löhne unter Kontrolle bleiben. Öffentliche Unterstützung der Gründung von Unternehmen im Dienstleistungssektor, bei denen gerade auch gering qualifizierte Arbeitnehmer Beschäftigung finden können, kann nur Erfolg haben, wenn Löhne, Lohnnebenkosten und Steuern langfristig und verläßlich so gestaltet werden, daß potentiellen Unternehmensgründern ein Überleben in preiselastischen Märkten aussichtsreich erscheint.
6. Neue Methoden der Arbeitsvermittlung können den in Deutschland besonders langen Zeitraum zwischen dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit und dem Antritt einer neuen Stelle verkürzen. Anstatt jedoch allein auf eine Verbesserung der Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit zu setzen, sollte die Politik sich auch hier zusätzlich auf den Markt und die öffentliche Nutzung privatwirtschaftlicher Gewinninteressen stützen. So könnten die Trägereinrichtungen für Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen das Recht erhalten, ihre Absolventen selbst im Arbeitsmarkt zu platzieren und dafür im Erfolgsfall eine Vermittlungsprämie zu kassieren. Lohnkostenzuschüsse sollten bevorzugt an Zeitarbeitsfirmen gezahlt werden, die Arbeitslose zu tariflichen Bedingungen einstellen. Tariflich geregelte Beschäftigung in Zeitarbeitsfirmen ist ein idealer Weg, soziale Sicherung und Flexibilität miteinander zu verbinden. In Holland, wo mitunter ganze Belegschaften stillgelegter Unternehmen von Zeitarbeitsfirmen übernommen werden, hat nahezu der gesamte Beschäftigungsaufbau der letzten Jahre innerhalb von oder über Zeitarbeitsfirmen stattgefunden; und Arbeitgeber stellen zunehmend nur noch Arbeitnehmer ein, die bei ihnen zunächst als Zeitarbeiter tätig waren. Zu den ermutigenden Entwicklungen in Deutschland im letzten Jahr gehörte, daß unter den zwanzig Unternehmen mit dem größten Beschäftigungsaufbau nicht weniger als drei Zeitarbeitsfirmen waren.
7. Die sich abzeichnende Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die Politik eines raschen Entzugs von Leistungen bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots müssen konsequent verwirklicht werden. Es besteht kein Anlaß, warum in Deutschland geringere Anforderungen an arbeitslose Leistungsempfänger gestellt werden sollten als in Dänemark oder Schweden – in Län-

dern mit unbezweifelbarer sozialer und sozialdemokratischer Prägung. Auch wäre ein vermehrter Einsatz von Zeitarbeitsfirmen nur möglich, wenn auch von Arbeitslosen ein höheres Maß an räumlicher und beruflicher Mobilität erwartet werden könnte.

Die notwendige Runderneuerung des „deutschen Modells“ kann nicht auf einmal und aus einem Guß erfolgen. Eine Reform des deutschen Beschäftigungssystems, die diese Bezeichnung verdient, verlangt einen offenen Politikprozeß, der Platz läßt für erfahrungsgestützte Korrekturen unerwünschter Nebenfolgen und unvermeidlicher Folgeprobleme. Voraussetzung dafür, daß politische Akteure sich an einem solchen Prozeß beteiligen, ist ein hohes Maß an *Vertrauen*. Die Erklärung von Wassenaar, mit der die langjährige Überarbeitung des niederländischen Sozial- und Beschäftigungssystems begann, enthielt nicht mehr als allgemeine Zielvorgaben und war nicht länger als anderthalb Schreibmaschinenseiten. Wichtiger als alle nur scheinbar „konkreten“ Programme mit ihren komplizierten Ausnahme- und Sonderregelungen ist die verlässliche Erwartung, daß unbeabsichtigte Entwicklungen zu Lasten einer Seite nicht von den anderen ausgenutzt, sondern in gemeinsamer Anstrengung nach Möglichkeit rückgängig gemacht oder kompensiert werden. Ungewißheit wird nicht durch technokratischen Perfektionismus oder verbesserte „Modellrechnungen“, sondern nur durch Vertrauen überwunden – in den guten Willen der anderen und in die gemeinsame Fähigkeit, noch unbekannte zukünftige Probleme kompetent zu lösen. Dieses herzustellen ist die eigentliche Aufgabe der Beschäftigungspolitik.

Für Bundesregierung und Bündnis wird es nicht ausreichen, durch detailverbesserte arbeitsmarktpolitische Programme die Zahl der Arbeitslosen um ein- oder zweihunderttausend zu senken. „Erfolge“ dieser Art werden außerhalb der Bonner und Nürnberger Arbeitsmarktbükratien nicht mehr wahrgenommen. Die rot-grüne Bundesregierung und das Bündnis werden ihre Existenzberechtigung nur dann nachweisen können, wenn es ihnen gelingt, einen *Umschwung am Arbeitsmarkt* herbeizuführen und der großen Masse der Bevölkerung neue Zuversicht in ihre Beschäftigungschancen und die ihrer Familien zu vermitteln. Dies geht nur durch Öffnung des Arbeitsmarktes und einen Beschäftigungsboom im tertiären Sektor nach Art der Niederlande, Dänemarks oder auch der USA. Die komplizierten Defensivmanöver der Arbeitsmarktverwalter aller Provenienz sind wirtschaftlich und politisch ebenso impotent wie intellektuelle Kopfgeburten nach Art der „Bürgerarbeit“ und des „Bürgergeldes“. Die Zukunftsangst, die heute viele Menschen lähmt, wird auch durch eine noch so verfeinerte bürokratische Bewirtschaftung von Beschäftigungs- und Lebenschancen nicht überwunden. Die Wähler erwarten, von ihrer Regierung zu hören, daß die Probleme des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung bei gemeinsamer Anstrengung grundsätzlich lösbar sind; daß, wenn wir nur wollen, keiner ausgeschlossen werden muß und in der Mitte unserer Gesellschaft Platz für alle ist; daß die junge Generation genauso gebraucht wird und dieselben Chancen hat wie die ältere; und daß Frauen dieselben Rechte und denselben Zugang zu Arbeit und Einkommen haben können wie Männer. Die gute Nachricht ist, daß es keinen sachlichen Grund gibt, ihnen nicht zu sagen, was sie hören wollen.